



FANFUBAI YU ZHONGGUO LIANJIE ZHENGZHI
JIANSHE YANJIU BAOGAO



反腐败与中国廉洁政治建设 研究报告

(II)

商红日 张惠康 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

FANFUBAI YU ZHONGGUO LIANJIIE ZHENGZHI
JIANSHE YANJIU BAOGAO

反腐败与中国廉洁政治建设 研究报告

(II)

商红日 张惠康 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

反腐败与中国廉洁政治建设研究报告. 2/商红日,张惠康主编. —北京:北京大学出版社,2016. 3

ISBN 978 - 7 - 301 - 26903 - 9

I. ①反… II. ①商… ②张… III. ①反腐倡廉—研究报告—中国 ②廉政建设—研究报告—中国 IV. ①D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 022070 号

- 书 名** 反腐败与中国廉洁政治建设研究报告(II)
Fanfubai yu Zhongguo Lianjie Zhengzhi Jianshe Yanjiu Baogao
- 著作责任者** 商红日 张惠康 主编
- 责任编辑** 杨丽明 姚文海
- 标准书号** ISBN 978 - 7 - 301 - 26903 - 9
- 出版发行** 北京大学出版社
- 地 址** 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址** <http://www.pup.cn>
- 电子信箱** sdyy_2005@126.com
- 新浪微博** @北京大学出版社
- 电 话** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021 - 62071998
- 印 刷 者** 三河市博文印刷有限公司
- 经 销 者** 新华书店
- 730 毫米 × 980 毫米 16 开本 13.75 印张 254 千字
2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷
- 定 价** 42.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

上海师范大学应用文科振兴计划项目

上海师范大学、上海市徐汇区人民检察院预防职务违纪违法犯罪研究中心重点项目

本书编委会

主任：秦莉萍

主编：商红日 张惠康

秘书：张深远

编委：（按姓氏笔画排序）

王 宏 李泠焯 张祖平 张深远

张惠康 陈兆旺 秦莉萍 商红日

韩思阳 程兰兰

导 语

2014年一年中,有4名正副国级干部被查,有68名中管干部落马,还有23.2万名党员干部受到纪律处分。反腐败和党风廉政建设继续深入并有力推进。本报告跟踪反映这一历史进程。

2014年1月,第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议举行,习近平在会议中发表了重要讲话:“腐败问题对我们党的伤害最大,严惩腐败分子是党心民心所向,党内决不允许有腐败分子藏身之地。这是保持党同人民群众血肉联系的必然要求,也是巩固党的执政基础和执政地位的必然要求。”强调:“坚决反对腐败,防止党在长期执政条件下腐化变质,是我们必须抓好的重大政治任务。”指出:坚持党要管党、从严治党,强化党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导,强化反腐败体制机制创新和制度保障,加强思想政治教育,严明党的纪律,坚持不懈纠正“四风”,保持惩治腐败高压态势,努力取得人民群众比较满意的进展和成效。本报告意图全面领会习总书记的重要讲话精髓,贯彻第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议精神,从反腐败治理体系建设、反腐行动与方略、本年度反腐败重点领域与重点事件、反腐败和党风廉政建设的思想理论探讨以及反腐舆情等几个侧面,跟踪反映我国反腐败的大势,并努力探讨其中的基本经验。

回顾2014年的反腐进程,我们感受到,加强和完善党对反腐败斗争的集中统一领导,大力支持人民群众参与反腐败斗争,法治德治并重,强化制度建设与刚性执行,加强反腐败体制、机制保障,这些是取得反腐败斗争重要阶段性成果的基本经验。与此同时,党在领导反腐败斗争过程中,有战略部署、有阶段性谋划、有重点突破、有章有法深入,充分体现了我国反腐败的思想和立场的坚决性、领导的坚强有力性、部署与行动的科学性、组织的严密性以及成效的显著性等特征。

反腐败治理体系建设

- 反腐败机制建设 / 003
 - 纪检监察体制改革与创新 / 016
 - 重点案例评述 / 029
-

反腐败行动与方略

- 2014 年中央巡视行动 / 039
 - 2014 年反腐败重要方略 / 040
 - 反腐败规范性文件分析 / 046
 - 反腐败典型案例分析 / 053
-

反腐败重点领域与重点事件

- 反腐败工作持续全面深入 / 067
- 2014 年反腐重点事件 / 069
- 2014 年反腐重点领域之一——军队反腐 / 075
- 2014 年反腐重点领域之二——山西系统性塌方式腐败零容忍 / 081

2014年反腐重点领域之三——纪检系统“灯下”无死角 / 087

2014年反腐重点领域之四——海外追逃无空白 / 095

反腐败论道综述

党对反腐败的集中统一领导 / 103

铲除腐败滋生的土壤 / 110

反腐败的法治思维和法治方式 / 116

把权力关进制度的笼子 / 121

反腐败社会参与 / 129

党风廉政建设的主体责任与监督责任 / 135

国际反腐败比较研究 / 142

廉洁政治建设 / 149

反腐败舆情追踪

2014年国内反腐舆情分析 / 159

反腐舆情国外评论动态 / 168

附录

附录1 反腐败辞典(2014) / 177

附录2 反腐败大案要览(2014) / 191

附录3 反腐败大事要览(2014) / 201

反腐败治理体系建设

<< 主持:程兰兰

- 反腐败机制建设
- 纪检监察体制改革与创新
- 重点案例评述

反腐败机制建设

党的十八大以后,我国反腐败思路不断清晰,反腐力度不断加大,反腐法制化水平不断提高。中国共产党十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,“对加强反腐败体制机制创新和制度保障进行了重点部署”^①。十八届三中全会再一次把治理腐败放在重要的位置,提出坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力。这表明,我国反腐败斗争已纳入全面深化改革的框架,这是“让权力在制度中运行”的实际步骤与重要举措,反映了党和国家坚决消除腐败的决心和意志,也标志着我国反腐败斗争进入更加全面和深入的阶段。如何不断减少腐败存量、抑制腐败增量,这是摆在党和国家反腐败议事日程的核心事项,也是反腐败实践的关键命题。其中,探索反腐败的整体机制,找寻抑制腐败的有效途径,发现国家和社会生活中腐败的有效抗体,无疑是当前反腐败研究的一个重要课题。加强廉政道德、廉政法治和廉政科技的整体机制构建,就是这样的一项探索。

一、加强廉政道德建设

习近平在山东考察时强调指出,国无德不兴,人无德不立,要在全社会激发人们形成善良的道德情感和道德意识,培育正确的道德判断能力和履行道德责任能力,提高道德实践能力尤其是自觉践行能力,形成向上的力量、向善的力量。这实际上是启示我们,在反腐败的过程中,要将依法治国与以德治国相结合。其中,加强道德机制建设具有十分重要的意义。因此,通过制度的完善和充分发挥制度的保障作用,使掌握一定公权力的人不想腐、不能腐、不敢腐,也就做到了“把权力关进制度的笼子”,实现了干部清正、政府清廉、政治清明的反腐败目标。历史的经验与教训告诉我们,纯粹的律法主义远不足以解释人类社会文明甚至政治文明本身,现代国家的合法性、正当性不仅需要健全的法律或法制,而

^① 《习近平关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》,载新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm, 2015年4月7日访问。

且也需要健全而高尚的道德伦理和文化精神。^①

毫无疑问,反腐败中法律与道德应当是两个同具基础性且同等重要的要素,这对反腐败制度的建设提出了极高的要求。在当下的理论研究中,反腐败体制机制中道德机制建设的重要性与必要性应格外关注。

(一) 强化道德干预机制

文化具有整合与导向功能,能够协调群体成员的行动,并为人们的行动提供方向和可选择的方式。廉政文化包括人们关于廉洁从政的思想观念、知识认知、行为规范、生活方式和社会评价等内容,是廉洁从政行为在思想观念和风俗习惯上的客观反映。这种文化观念不同于一般的社会文化,它能使党员干部和公职人员在同一类型和模式的文化氛围中得到教化、培养,从而以相同的价值观、思维模式、行为方式在不同层次上联系起来、聚集起来,使整个队伍因同一文化渊源而形成一种强大的凝聚力。可以通过举行廉政报告会、开辟廉政文化宣传橱窗、专题培训、组织廉政文化知识考试、组织观看爱国主义题材电视专题片等形式对公务员进行经常性廉政文化灌输与教育,不断提高公务员的政治素质和廉政意识,还可以通过对本单位或者社会上发生的反面典型事例的剖析,增强公务员廉政自律意识。

加强对公务员队伍的廉政文化教育,强化道德干预。道德干预机制是指将道德原理运用于生活实践从而发生道德影响力的途径与方式,包括宏观层次的道德干预机制与微观层次的道德干预机制。在反腐败体制机制的宏观层次上,道德干预机制体现为制度安排中的道德价值与信念、道德准则与规范等有机嵌入,以及体制机制运行过程中道德干预的程序设定。当前,要加强社会主义核心价值观教育,加强廉洁教育;要在对党员干部进行反腐教育和执政行为的指导中,强化基本道德规范和要求的约束作用。只有具备道德信念的民族才能获得持续发展的精神动力。在微观层次上,需要进一步强化道德心理干预,诸如强化敬畏感、忠诚度、诚信度、义务感等道德心理机制的作用,激发道德审美,试图将道德伦理与审美联系起来,将政治道德上升到主体的审美能力这一高度加以认识,提升政治主体精神生活的美学要求,以改变现实公职人员工作方式、交往方式、思维方式中工具理性的负面影响,提高政府机构公共生活中的精神文化品位。

^① 参见万俊人:《道德何以兴国立人——学习领会习近平总书记在山东考察时重要讲话精神》,载《光明日报》2013年12月13日。

（二）强化对干部道德品质评价机制

各级党委、各级政府中的领导者,都是党执政团队中的骨干力量。公权力者的道德示范具有典范作用。中国几千年的道德文化传统使得我党的道德正能量始终存在,我们需要历史地、全面地认识社会转型所面临的道德困境。目前,在领导干部选拔任用的制度安排中,已经强调了道德要素所具有的优先性,应将这种优先性纳入整个干部队伍管理中,使中国共产党的道德权威进一步获得制度保证。同时,这种道德权威也成为一种重要的道德机制,在执政的关键事项上,执行道德一票否决制,发挥其重要作用。党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》详细阐述了“以德为先”的用人标准。党的十八大和十八届三中全会又继续深化了干部人事制度改革,强调要真正把信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部选拔出来。因而,建设干部道德评价体系就尤为重要。该评价体系既包括政治信念、法律意识、群众观念等指标,也包括代表职业伦理的责任感、公德心、守信观、廉洁性等指标。其目标在于符合“立党为公、执政为民”这一基本道德原则。从一定意义上说,这也是蓄积道德能量,培育全社会道德风尚,重振社会道德信念的重要机制,具有广泛和深远的意义。中国共产党的道德是党执政的正义之剑。在反腐败斗争中,既不能淡化、弱化这支剑的力量,更不能束之高阁,而应通过道德机制建设,使正义之剑所向披靡。^①

（三）强化道德惩戒机制

制定各种道德行为规范,完善道德立法,一定要做到倡导和要求与具体的惩戒规则结合起来,把个人的思想道德品质的优劣同晋级和提拔重用挂钩,奖优罚劣,使之具有“法”的性质,体现出一定的强制性。在进行科学论证和实践的基础上,要根据每个人违反道德规范行为的具体情节,设计出制裁等级不同的惩戒措施,对违反“道德法”者,从所违反条款、性质、程度,给予何种处分等方面,作出具体规定。这样,道德规范就不再是一种“软约束”,而变成了违反道德规范同样会受到相应制裁的“硬约束”。为了保证这种“道德法”的有效实施,还必须建立完善、系统、有效的监督机制。对党政干部要建立不良行为记录档案,对其所有违反国家法律、法规,违反道德规范有关规定的行为都要记录在案。需要强调的是,对因其言行在社会上具有重大影响和一定导向作用的各级党政干部是

^① 参见陈媛:《论反腐败的道德机制建设》,载《上海师范大学学报》(哲学社会科学版)2014年第2期,第17页。

否违反道德行为,还要建立上级党政机关、人大自上而下的监督,党员、人民群众自下而上的监督和专门监督机构的监督,健全其权力具体有效运行的机制。^①

(四) 强化道德监督机制

公民意识是公民对于公民角色及其价值理想的自觉反映。公民意识包括公民对自身的社会地位、社会权利、社会责任和社会基本规范的感知、情绪、信念、观点和思想,是政治文化的重要组成部分。在生活实践中,公民意识既体现为公民的思想道德素质和政治文化素质,也体现为行动中所彰显的公民的人格意识、自由意识和责任意识。对于社会成员,则应在全社会加强宣传宪法和法律对公民的权利和义务的相关规定,支持公民捍卫自己的正当权利和要求的合法行为,引导社会成员积极参与社区活动,参与选举活动,在基层政治实践中不断提高自己的政治参与意识和能力。党的全面深化改革的决定明确强调:“坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策。”作为一种道德机制,公众监督具有双重道德功能:一是通过有序监督活动,公众的公共精神与公德意识得到培养和训练,强化了对公众的现代公共道德的教育;二是给权力及其运行送来了“阳光”,为防止权力腐败注入了防腐剂。特别是对于领导干部的权力行使,要有公众监督机制的程序设计与制度保障。^②

公众道德舆论监督既是政治机制,也是道德机制。这其中要发挥传媒,特别是“新媒体”的重要作用。网络在民主参与、直接性、公开性等方面都达到了现代政治所能要求的最高程度;从长远上看,网络民主的参与性,是在渐进地营造一种民主决策、积极参与的公民文化。当下微博、微信等新媒体强化了即时评论、即时沟通、即时分享的网络功能,通过舆论互动监督权力腐败,通过传播分享推广廉政文化,并由此激发公众的政治热情。在由中国社会科学院新闻与传播研究所、社会科学文献出版社联合主办的《中国新媒体发展报告(2013卷)》蓝皮书中指出,网络新闻、报纸、社区论坛成为反腐败事件首次曝光的主要媒介。

^① 参见蒋传光:《完善法治与德治并重的国家和社会治理模式》,载《法制日报》2015年2月25日。

^② 参见陈媛:《论反腐败的道德机制建设》,载《上海师范大学学报》(哲学社会科学版)2014年第2期,第17页。

二、加强廉政法治建设

中共十八届四中全会强调全面推进依法治国,在这一基本治国方略的背景下,以法治思维推进反腐制度建设,加强反腐领域的制度建设和立法,做到反腐败于法有据,有规可循,探寻制度反腐、法治反腐之路是我们必须研究的课题。

(一) 当下廉政法治建设存在的问题

1. 部门立法存在严重的弊端

就我国目前的制度设计而言,虽然也注重权力的制约,但没有形成权力制衡的有效机制。正如法有良法、恶法一样,制度也有好坏、优劣之分。造成这种现象,主要是因为部门立法现象的大量存在。所谓部门立法,往往只注重本部门权力的设计,忽视本部门责任的设计,宁可设计得粗一点,不愿设计得细一些,好扩充部门的行政自由裁量权,好给部门多留一点“活动空间”。部门立法不可避免地回避权力制衡机制的设计。这些由制度设计本身带来的问题,使制度本身充满可钻的“空子”,给制度执行者的腐败提供机会。

2. 制度执行缺乏刚性

制度的生命在于执行,再好的制度不执行,就会形同虚设,执行不到位,就会如同一纸空文。就执法需要而言,现在惩治腐败犯罪的法律明显滞后。意大利著名刑法学家贝卡利亚有一句名言:“制止犯罪发生的最有效的手段并不在于刑罚的残酷性,而在于刑罚的不可避免性。”邓小平曾认为:“这些年来党内确实滋长了过分容忍、优柔寡断、畏难手软、息事宁人的情绪,这就放松了党的纪律,甚至保护了一些坏人。”可见制度执行缺乏刚性所带来的后果是十分严重的。

3. 反腐败缺乏统一的制度规范

目前,我国防治腐败的法律法规种类繁多,各种法律、规章制度多达一千两百余件。法律条文内容紊乱、形式分散,或见之于刑事法律,或见之于行政经济法规,或见之于部门规章制度,在反腐败斗争中难以操作,随意性强,在一定程度上影响了反腐工作的进展。要改变这一状况,必须出台一部具有纲领性的反腐败法,来协调各反腐败机构的关系,解决反腐败机构职能交叉重叠、反腐败法律互不统属、同一案件参照法律自由度较大等问题。

综上所述,要提高反腐倡廉制度的执行力,必须提高制度的质量和执行的刚性。一是制度设计必须持“无赖原则”。在制度设计时,应有这样一个假设,就是每个人都是“无赖”,只有以硬性的制度制约,才能让其规规矩矩服从公共利

益。二是制度操作必须具有可行性。制度是运用于实践的,不是用来装饰的,它必须具体、可操作,具有内在逻辑性,既有实体性要求,又有程序性规定;既有宏观架构,又有微观措施,要在实际工作中行得通、用得上。三是好的制度应该上升为法律,只有把制度变为法律,上升为国家意志,才能强化制度的权威性和惩治性,让遵纪守法者在全社会畅通无阻,使破坏法律者在全社会无路可逃,这样的制度才称得上科学的反腐制度。^①

(二) 廉政法治建设的当下议程

当下反腐败制度创新最要紧的就是要贯彻党的十八届四中全会精神,在法治轨道下把反腐败斗争引向深入。以下两方面问题的解决更具有紧迫性:

1. “老虎、苍蝇一起打”与腐败犯罪的制度冲突与协调

纪检监察工作贯彻“老虎、苍蝇一起打”是否应有所区别和侧重?新华网曾经对打老虎和打苍蝇在具体策略上是否需要有所区别的问题进行调查,有19.8%的人认为应该有所区别,因为老虎和苍蝇存在区别;有75.94%的人认为“没有区别,都属于腐败的范畴”。另有4.26%的人认为应“视具体情况而定”^②。这些讨论是很有必要的。应当在纪检监察层面上坚持对腐败犯罪“一律打”“零容忍”的立场,在这个意义上打老虎和打苍蝇是不应有所区别的。近年来我国打老虎成绩斐然,近几十年来我国仅移交司法机关处理的部级以上领导干部就有100余名。^③而近来打苍蝇也十分抢眼,针对近期发生的几起在工作日午餐饮酒、公款吃喝、公款旅游、办宴席收礼等一些“芝麻小事儿”一样的违规行为,中纪委立即向全国进行通报批评并由有关纪检监察部门予以严肃查处,彰显了我国反腐败工作抓得越来越严、越来越细,整风肃纪的决心越来越坚定,这是在纪检监察工作中严格贯彻“老虎、苍蝇一起打”的有力例证。当然,打老虎与打苍蝇在打的力度以及是否移交司法机关处理等具体措施上还是应依法进行区别处理。

纪检监察工作中贯彻“老虎、苍蝇一起打”策略思想,要把加强反腐败制度建设作为重中之重,要将反对特权、把权力关进笼子作为一个重要指导思想,切实做到对腐败现象实行“零容忍”。因为把权力关进制度的笼子里,用制度反腐,这是实现“老虎”“苍蝇”一起打的根本保证。因此,不能因为是苍蝇一样的

^① 参见王明高:《构建中国特色的科学反腐制度》,载《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2015年第1期,第41页。

^② 人民网, <http://legal.people.com.cn/n/2013/0221/c42510-20557391.html>, 2015年4月7日访问。

^③ 参见新华网, http://news.xinhuanet.com/legal/2012-03/29/c_122906150.htm, 2015年4月7日访问。

小腐败就视而不见、听而不闻,而是要充分认识到一只苍蝇也可以损坏一锅汤,也可以发生质变而成为吞噬国家健康肌体的老虎,最终也可以破坏整个国家的反腐败大局。因而,应当将“老虎、苍蝇一起打”作为反腐败制度建设、纪检监察工作的一个基本要求,尤其是要通过进一步严密细化公务员财产申报制度、人事任命制度、财经财务制度、政务信息公开制度、公务员诚信制度等制度建设杜绝腐败现象。同时,要将“老虎、苍蝇一起打”作为在腐败工作中坚持打防结合的基本工作思路,在反腐败纪检监察工作中必须反对那种只打防老虎、而忽视放纵苍蝇的做法。

习近平同志指出:“从严治党,惩治这一手决不能放松,要坚持。‘老虎’、‘苍蝇’一起打,既坚决查处领导干部违纪违法案件,又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。”可以认为,中央领导同志这里表述的“老虎、苍蝇一起打”主要是指在“从严治党”和“坚决查处领导干部违纪违法案件”意义上的策略思想(当然也是某种刑事政策意义上的策略思想);相应地,对腐败现象实行“零容忍”,也应当阐释为主要是指在“从严治党”和“坚决查处领导干部违纪违法案件”意义上的策略思想,而并非指涉及惩治腐败犯罪的刑事司法领域。因为按照我国宽严相济刑事政策和罪刑法定原则的基本精神,并非任何轻微腐败行为都构成刑法规范意义上的犯罪。比如,《刑法》第13条“但书”的规定,《刑法》第383条第1款第4项规定:“……情节较轻的,由其所在单位或者上级主管机关酌情给予行政处分”,以及最高人民法院《关于人民检察院直接受理侦查案件立案标准的规定(试行)》(1999年9月16日发布)、《关于渎职侵权犯罪案件立案标准的规定》(2006年7月6日发布)等关于贪污贿赂犯罪定罪数额起点的规定等,均表明依法不得针对部分轻微腐败行为定罪处刑,从而可以说明所谓腐败现象“零容忍”与打“苍蝇”等策略思想并非彻底地体现在刑法意义上。或者换句话讲,将纪检监察意义上的腐败“零容忍”与打“苍蝇”策略思想完全植入刑事司法领域,并不具有充分的合法性与正当性。另外,即使是成立了刑法规范意义上的腐败犯罪,也并非一律给予刑法意义上的“打”(即可以给予非刑罚措施的处理),而是还存在刑法谦抑原则意义上的限缩惩罚范围的考量。如有的依法应当不定罪、有的依法应当不处罚(免除处罚)等等。因此可以说,“老虎、苍蝇一起打”策略思想仅在纪检监察意义上具有充分的合法性与正当性。^①当然,也要重视“老虎、苍蝇一起打”策略思想对于刑事司法工作的政策指导价值。司法工作中贯彻“老虎、苍蝇一起打”策略思想,既要反对只打老虎不打苍

^① 参见魏东:《对腐败犯罪“老虎苍蝇一起打”的刑事政策考量——兼议“特别重大贿赂犯罪案件”的政策性限缩解释》,载《甘肃政法学院学报》2014年第2期,第2页。

蝇的做法,又要反对眉毛胡子一把抓、不分轻重胡乱打的思路,还要反对单纯重打击、超越法治的思想。在反腐败犯罪的侦查工作中,一定要深挖细查,将全部腐败犯罪揭露深挖出来,决不能留有余地、留下后患,这是“老虎、苍蝇一起打”策略思想的根本内容。同时,在公诉和司法审判环节的定性处理上,要切实做到定性准确、处理适当,既要注意依法严厉打击严重腐败犯罪的老虎,也要依法处理打击确有轻微腐败犯罪的苍蝇,防止处罚不当罚的行为。

2. 构建监督者被监督的常态化制度——防止灯下黑

“灯下黑”,是指灯具能照亮各方,却不能照亮自身脚下的一小片区域,这是客观存在的一种现象。在当前反腐语境下,党中央提出的“灯下黑”问题,其实质就是纪委作为党内监督的专门机关,怎么解决“谁来监督纪委”的问题,避免在纪委系统内部出现腐败。解决“灯下黑”问题,仅靠权力自净还不够,还要对权力进行有效的监督,信任不能代替监督。权力是一柄“双刃剑”,可以成就人,也可以腐蚀人,纪检监察机关作为执纪监督者,其自身不应游离于监督之外。规范行使纪检监察监督权力,必须完善制度、严肃纪律、注重程序,形成防止“灯下黑”的长效机制。

第一,以纪律强队伍,强化内部监督。内部监督的优势在于监督主体与监督对象工作性质相同或接近,可监督的范围更广,监督主体有更多机会和条件了解监督对象的活动,使监督更具直接性和针对性,降低监督成本。纪检监察机关要进一步探索加强内部各职能部门之间及不同岗位之间的监督,特别是纪检监察系统内自上而下的监督,并逐步建立健全内部监督的制度和机制,让每项工作都能做到处处留痕迹、事事有牵制,在出现问题时能做到有迹可循、有责可究,以此强化权力的制衡和管控。当前,反腐败形势依然严峻复杂,将是一项不设时限的长期任务。纪检监察机关处于反腐败斗争的最前沿,时刻面临着严峻挑战和考验。纪检监察干部作为执纪者,自身出现腐败,必然会产生放大效应,其危害远远大于一般系统内的腐败。因此,对纪检监察机关必须提出更严格的纪律要求,从严把好进入关,提高队伍整体素质,主动自我加压,严格要求自己,自觉接受监督,养成在监督中工作的习惯。

第二,以制度限权力。把权力关进制度的笼子里,用制度约束权力,无疑是从源头防治腐败的重要途径。例如信访工作中,面对诸多举报线索,先核哪件后核哪件;案件检查工作中,如何规范处置调查中新发现的案件线索;案件审理工作中,怎样防止处理畸重畸轻,等等,都应从制度层面予以规范。当然,“徒法不足以自行”,不能让制度成为“稻草人”“纸老虎”,必须不断增强制度的执行力。不廉产生于幕后,腐败滋生于阴暗。如果纪检监察机关不能放下身段深入群众